

Edición especial

¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

Andrés Serbin (Coordinador)



cries



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016

¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

Andrés Serbin (Coordinador)

cries



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016
Edición especial

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2016
Edición Especial - Andrés Serbin (Coordinador) - CRIES, Buenos Aires
ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

Diseño y coordinación gráfica: www.imagentres.com

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351
e-mail: info@cries.org | www.cries.org

Índice

Introducción

Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos

Andrés Serbin 7

Sección I: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y el nuevo ciclo de la reconfiguración regional

¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global

Andrés Serbin 17

Los desafíos de la reconfiguración: Fin de ciclo y transición regional en América Latina

Elsa Llenderroz 51

Los desafíos de la reconfiguración regional: Una perspectiva caribeña

Antonio Romero 65

Sección II: Cuba y los Estados Unidos en el contexto regional

The Impact on U.S.-Cuba Latin America Relations of Rapprochement between Washington and Cuba

Eric Hersherberg y Jacquelyn Dolezal 89

La política latinoamericana de Estados Unidos y la nueva convivencia con Cuba: el conflicto en su laberinto

Jorge Hernández Martínez 103

Autonomía y normalización: ¿El fin del excepcionalismo cubano?

Andrés Serbin 135

Sección III: Auge y declive de los actores protagónicos de la reconfiguración regional

¿Aliados incómodos?: Venezuela y el impacto de la normalización de las relaciones Cuba-EE.UU.

Andrei Serbin Pont 167

México y la nueva dinámica estratégica de las relaciones Cuba-Estados Unidos

Raúl Benítez Manaut 191

Las relaciones entre Colombia y Cuba de cara a sus cambios internos: Su rol en la dinámica hemisférica	
<i>Eduardo Pastrana Buelvas</i>	209
España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior	
<i>José Antonio Sanahuja</i>	235

Sección IV: Tres miradas desde Brasil

O Brasil no contexto das reconfigurações regionais	
<i>Tullo Vigevani y Juliano A.S. Aragusuku</i>	273
Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional	
<i>Miriam Gomes Saraiva</i>	295
O espaço da América Latina na política externa brasileira	
<i>Regiane Nitsch Bressan</i>	311

Sección V: ¿Hacia una nueva configuración interamericana?. La OEA y Cuba

Cuba y el Sistema Interamericano. ¿Hacia una integración progresiva y funcional en la OEA?	
<i>Beatriz Ramacciotti</i>	335
Cuba, la proliferación institucional y el futuro de la política hemisférica	
<i>Thomas Legler y Eduardo Tzili</i>	367

Autores	383
----------------------	-----

España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior

José Antonio Sanahuja¹

La política exterior en las elecciones del 20-D: Erosión del consenso y escenarios inciertos

Tanto América Latina como España y la Unión Europea (UE) se encuentran ante un cambio de ciclo político y económico que exige redefinir las prioridades y estrategias de política exterior y los vínculos externos. En ese contexto, los cambios de gobierno que se están produciendo a ambos lados del Atlántico pueden suponer un reajuste mucho más rápido y marcado de percepciones, metas y políticas, exista o no un consenso asentado en política exterior como para que ésta pueda considerarse una “política de Estado”.

En España, las elecciones legislativas celebradas el 20 de diciembre de 2015 han obligado a los partidos a afinar y actualizar sus diagnósticos y propuestas de política exterior, lo que ha puesto de relieve dos hechos: en primer lugar, los consensos básicos, ligados en gran medida al bipartidismo, se han visto sometidos a fuertes tensiones. Ello se debe a los profundos y rápidos cambios que experimenta el sistema internacional y la propia UE, para los que los principales partidos no tienen en muchos casos respuestas claras. Por otra parte, desde 2010 España ha vivido una grave crisis social, económica, política e institucional –seguramente la más profunda

desde la transición democrática–, que ha puesto de manifiesto una amplia desafección ciudadana hacia un sistema basado en el bipartidismo. En el plano externo esas crisis simultáneas han debilitado seriamente su posición internacional, y entre otras consecuencias, ha erosionado el amplio respaldo social y político a una política exterior basada en gran medida en la construcción europea. Efecto directo de esas crisis es la aparición de nuevas fuerzas políticas, como Podemos o Ciudadanos, y el mayor respaldo al independentismo catalán. Aunque las propuestas de los nuevos partidos nacionales en los asuntos esenciales de la política exterior –compromiso europeísta, pertenencia a la OTAN, importancia de América Latina y el Mediterráneo– no sean muy distintas a las de los partidos tradicionales, sí lo son en otros asuntos medulares de dicha política, como la gobernanza de la Eurozona; conveniencia de un tratado comercial con Estados Unidos; trato fiscal de las multinacionales; gestión de las migraciones; actuación contra el terrorismo yihadista; derechos humanos, ayuda al desarrollo. Por ello, reclaman voz y participación en la definición de la política exterior y de unos consensos que ya no pueden darse por sentados.

Ha habido iniciativas dirigidas a redefinir ese consenso básico a través de una estrategia de acción exterior, en el marco de la nueva Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior del Estado (LAESE) aprobada en 2014², como la impulsada por el Instituto Elcano y posteriormente por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), más limitada y conservadora que la anterior. Estas iniciativas, necesarias tanto para dar cumplimiento a la Ley, como por su contenido sustantivo, han sido sin embargo tecnológicas en su formulación y limitadas en cuanto a participación, ya que no han incorporado a esos nuevos actores, y tal vez extemporáneas y voluntaristas, al obviar un contexto político más plural, fragmentado, y diverso. A la postre, parecen haber tenido escaso impacto, pues ni se han traducido en una mayor convergencia de las propuestas de política exterior, ni en una actualización o mejora significativa de su contenido, y hay dudas razonables sobre su capacidad para articular un nuevo consenso en política exterior, pues en ambos casos, en su paso por el Congreso de los Diputados, sólo tuvieron el apoyo del partido en el gobierno³.

En conjunto, los programas y los debates electorales han dado poca importancia a la política exterior y las relaciones internacionales, y en no pocos casos, las propuestas han sido muy generales, previsibles, y faltas de concreción⁴. Puede alegarse que no hay ninguna novedad en ese hecho, ya que los procesos electorales en los que la política exterior es relevante o decisiva son la excepción y no la regla, y salvo momentos concretos, esa política ha estado basada en consensos bastante asentados. En España, en concreto, sólo habría dos

excepciones a esa regla: el “De entrada, no” a la Alianza Atlántica que impulsó la victoria de Felipe González al frente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982, y el “no a la guerra” que, tras el “viraje *neoon*” de la política exterior del gobierno del Partido Popular (PP) de José María Aznar, y el trauma de los atentados de Madrid de marzo de 2004, dio paso al gobierno del Partido Socialista (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero⁵. En las elecciones de 2015, la profunda crisis social, económica e institucional que atraviesa España, interpretada y enmarcada en clave esencialmente doméstica, es el factor que en gran medida explica que la política exterior haya estado fuera del debate electoral. Obviamente, la crisis del euro y la posición de España en la UE –incluyendo las reacciones de las instituciones europeas y los Estados miembro a la eventual secesión unilateral de Cataluña– escapan a esta afirmación, pero en un marco supranacional como es la UE y en particular la eurozona, es muy difícil considerar esas cuestiones como parte de la “política exterior”, aunque tampoco sean estrictamente “cuestiones internas”.

En cualquier caso, las elecciones han originado una situación inédita, de gran fragmentación política, y muy compleja. Hay varios escenarios abiertos en cuanto a pactos de gobierno, todos ellos inciertos y con grandes dificultades para asegurar mayorías estables, y que a su vez confrontan a los partidos con sus propias contradicciones, abriendo fuertes tensiones internas. Obviamente, todos esos escenarios, muy alejados de la situación previa de mayoría absoluta del PP, pueden suponer una reorientación significativa de la política exterior, y en particular, de las relaciones con América Latina. En ese marco se sitúan las relaciones con Cuba, que como el conjunto de la política española hacia América Latina está fuertemente europeizadas y que, como se argumenta en este análisis, requieren de una amplia revisión.

Un balance preliminar del periodo Rajoy: retraimiento y reequilibrio de la relación

Es ya un lugar común destacar la relevancia que para España tienen las relaciones con América Latina, junto con los países mediterráneos, como dimensiones “complementarias” de una política exterior cuyos principales referentes siguen siendo el europeo y el noratlántico. Ahora bien, más allá de ese consenso básico, las políticas hacia América Latina han experimentado virajes significativos siguiendo los cambios de gobierno y de ciclos políticos y económicos, en función de la permanente redefinición e interacción de los tres vectores que explican la acción exterior: los intereses, la identidad

y los valores⁶. Esos cambios afectan tanto a la orientación ideológica de dicha política, como al peso relativo de sus instrumentos –diálogo político, democracia y derechos humanos, fomento del comercio y la inversión, cooperación al desarrollo, promoción educativa y cultural–, así como al papel otorgado a sus tres canales principales: las relaciones bilaterales, la Comunidad Iberoamericana, y la participación española en la política latinoamericana de la UE, en la que residen competencias exclusivas en áreas como la política comercial, y compartidas en otras, como la cooperación al desarrollo.

El periodo de gobierno del Partido Popular de Mariano Rajoy ha supuesto una importante redefinición de la política exterior española, en parte por elección y en parte por necesidad. Como opción ideológica, el nuevo gobierno del PP buscaba alejarse de la visión “cosmopolita” y multilateralista de Zapatero, tanto en la dimensión simbólica como substantiva. Pero los cambios más importantes han sido por necesidad: la relación con Bruselas, centrada en la gestión de la crisis, ha sido la prioridad más evidente de la legislatura. Así lo indican la designación de altos cargos con experiencia y conocimiento de la UE –y en contrapartida, menor conocimiento y preocupación por América Latina–, como José Manuel García Margallo como Ministro de Asuntos Exteriores, por su larga trayectoria en las instituciones europeas, y Luis de Guindos como Ministro de Economía, para asumir las negociaciones con el Eurogrupo. A cambio del rescate del sector bancario, mas limitado que el rescate global de Grecia, Portugal e Irlanda, el Gobierno del PP se subordinó a las exigencias de un ajuste “duro” que pronto introdujo a España en un círculo vicioso recesivo, con efectos muy dañinos sobre la producción, el consumo, y el empleo. La reubicación de España en el grupo de los denominados peyorativamente “PIIGS” (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, por sus iniciales en inglés), por efecto de la crisis y el “rescate” bancario han debilitado notablemente la posición y la influencia internacional de España⁷, en particular en la UE. Como señalan Barbé y Mestres, “El debate sobre el papel de España en la UE quedó relegado al plano económico y en cómo España debe aplicar las medidas europeas”⁸. Un indicador de ello es el menor número de españoles en puestos relevantes en las instituciones de la UE, como el Banco Central Europeo (BCE) o la Comisión, o el fracaso de la candidatura del Ministro Guindos a la Presidencia del Eurogrupo, aunque hay una mayor presencia en niveles intermedios en la Comisión o en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior⁹.

Como consecuencia de lo anterior, la política latinoamericana de España en el periodo Rajoy se ha caracterizado, en primer lugar, por un fuerte retraimiento, tanto de actores públicos como privados, en particular en el ámbito financiero: al fuerte recorte de la cooperación al desarrollo se sumó la reducción de los flujos de inversión privada

–y en algunos casos, procesos de desinversión– y un fuerte descenso de las remesas de los migrantes latinoamericanos en España, más golpeados por el desempleo en la construcción y los servicios. A esa menor presencia española se suma además el ascenso de otros actores, como China¹⁰; y el activismo bilateral de Estados miembros de la UE con intereses en el mercado latinoamericano de infraestructuras o de defensa, como Francia –que compitió directamente con España en el concurso, más tarde pospuesto, del tren de alta velocidad Río-São Paulo–, Alemania o el Reino Unido, que en esa etapa también reforzaron sus relaciones con la región. La pérdida de posiciones de América Latina también se vio reflejada en la reorganización del MAEC, justificada por la reducción de gastos: se volvió al diseño anterior al periodo Zapatero, con una Secretaría de Estado que sumaba Iberoamérica y la política de cooperación, en vez de ser departamentos separados. Pero como se indicará, la menor presencia y proyección de España en la región es, en parte, auto-infligida, y responde a la falta de metas estratégicas, a una política que hasta el último año y medio de la legislatura ha sido en gran medida reactiva, centrada en hacer frente a crisis bilaterales en torno a intereses empresariales, y a sus sesgos ideológicos, que la han situado a contrapelo de un ciclo político en la región con gobiernos y fuertes liderazgos de signo progresista, como se verá en particular en cuanto a la normalización de relaciones con Cuba.

La legislatura también se ha caracterizado por un visible reequilibrio de la relación, que es atribuible tanto al debilitamiento y retraimiento de España como al visible ascenso de América Latina. Ascenso, en particular, de algunos países emergentes que han desplegado políticas exteriores más asertivas y estrategias –sean “post-liberales” o basadas en el “regionalismo abierto”– dirigidas a diversificar sus relaciones, con mayor presencia de Asia, así como a lograr mayor autonomía tanto en sus relaciones exteriores, como en la política de desarrollo. Ese reequilibrio se observa tanto en el ámbito material, como ideacional: aunque siguen existiendo grandes brechas de desarrollo, se han reducido las asimetrías económicas y sociales, como ilustra el aumento de la inversión y de las adquisiciones y fusiones de empresas protagonizadas por “multilatinas” en el conjunto de la UE y en particular, en España, y las iniciativas de renacionalización de activos de empresas españolas de los gobiernos de Argentina o Bolivia, que aprovecharon la debilidad de España para dar esos pasos. Han cambiado también las corrientes migratorias, con un creciente número de españoles en busca de empleo en los países latinoamericanos, y de migrantes latinoamericanos, en muchos casos ya con nacionalidad española, que retornan a sus países de origen.

También ha sido muy visible el declive de España, y a través de ella, de la UE, como “poder normativo” en el marco de la Comunidad

Iberoamericana y de las relaciones birregionales entre la UE y Latinoamérica¹¹. Inciden en ello tanto el giro hacia políticas de ajuste de signo neoliberal en la UE, leído desde la experiencia latinoamericana de la crisis de la deuda y el “Consenso de Washington, como el deterioro de la imagen de “éxito” de España desde la transición. Imagen que explicaban en parte el ascendiente de España en la región, basada en su fuerte crecimiento económico y en la modernización de sus infraestructuras, en sus políticas de salud pública y de cohesión social, en una “modélica” transición democrática y su modelo de convivencia institucional y territorial, y de Estado de derecho e imperio de la ley, y sus logros deportivos y culturales¹². Ese ascendiente se ha desmoronado con rapidez, al generarse una contra-imagen, tal vez desproporcionada pero no desencaminada, de país sumido en una crisis que no se limita al ámbito económico y que es sobre todo de índole institucional y política, enfrentado al legado irresuelto de impunidad de la transición, con numerosos casos de corrupción, dominado por una “élite extractiva” sin proyecto nacional, y sin capacidad de afrontar sus crecientes problemas de pobreza y desigualdad social, o los riesgos de secesión.

El retraimiento de España y el reequilibrio de las relaciones ha tenido como uno de sus escenarios a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, viejo proyecto de política de Estado muy ligado, además, a la Monarquía. La aparición de otros foros –Cumbres UE-América Latina, cumbres de CELAC y UNASUR– hacían menos relevantes las Cumbres Iberoamericanas. Éstas, en un escenario de confrontación ideológica dentro de la propia región, y frente al gobierno del PP, habían pasado a ser consideradas por éste como un problema y un condicionamiento para las relaciones bilaterales, en la medida que la asistencia o no a las Cumbres se convertía en un instrumento de presión frente a España, o aún peor, en un escenario proclive a críticas y a “robados de cámara” por parte de algunos líderes latinoamericanos, en especial en el caso de Venezuela¹³. Como es sabido, entre la Cumbre de Cádiz (2012) y de Panamá (2013) España impulsó una reforma de este foro, así como de su Secretaría General, con cumbres más espaciadas, que implica un menor compromiso y liderazgo. Ello incluyó un reajuste de las cuotas, con menores aportes de España y Portugal, y un perfil más técnico para la Secretaría General, con el relevo en 2014 en la SEGIB tras la elección de Rebeca Grynspar.

Una política marcada por la ideología: Las “dos Américas Latinas”

El periodo Rajoy también se ha caracterizado por una aproximación más ideologizada a la región, lo que ha supuesto una relación más fría y en ocasiones abiertamente conflictiva con los gobiernos progresistas, que en no pocos casos han alentado ellos mismos por razones internas, especialmente cuando se han nacionalizado activos de multinacionales españolas. En paralelo, el gobierno Rajoy ha mostrado una clara preferencia por los gobiernos liberal-conservadores de la Alianza del Pacífico¹³, como se expone en secciones posteriores.

Aunque la política gubernamental ha sido más matizada que la planteada por los ideólogos del PP y de su *think-tank*, la Fundación FAES¹⁴, el Gobierno asumió y promovió una aproximación marcadamente ideologizada, basada en la idea de una región fracturada con “dos Américas Latinas” enfrentadas, que justificaría que se haya tomado partido abiertamente por una de ellas. Para el PP y el propio Gobierno, la región ha estado dividida por la nueva “línea de Tordesillas” que supone la brecha ideológica y geopolítica, aparentemente insalvable, entre los países liberales y democráticos, por un lado, y los “populistas”, autoritarios y “bolivarianos” y sus políticas económicas estatistas e intervencionistas, por otro. Esta visión dicotómica de “dos Américas Latinas” –la “Pacífica” y la “Atlántica”– se puede observar en varios ejes discursivos interrelacionados, que han actuado, en España como en la propia región, como los espejos deformados de un clásico juego partidista y de dinámicas de polarización. Esa visión polarizada ha cumplido el papel de narrativa autolegitimadora y teleológica, aunque también sea incorrecta, simplista y unidimensional. Mas que un análisis riguroso y exigente de la región, constituiría un relato, narrativa o enmarcado (*framing*) adaptado a propósitos de movilización política y de legitimación de las preferencias ideológicas que han orientado la política exterior del PP, y que también tiene su eco en la propia región, cuyos actores políticos que a menudo la han alentado. En España y en la UE, otros actores con intereses en juego en la región –bancos, medios de comunicación, consultoras de comunicación política y *think-tanks*– también la han alimentado, presentando su visión dentro de este enmarcado¹⁵.

Brasil es quizás el caso menos marcado en esta tendencia. Con ese país se ha mantenido la tradicional relación pragmática centrada en los intereses económicos mutuos¹⁶, que llevó en 2012 a lanzar una ofensiva diplomática para recabar apoyos a la Cumbre Iberoamericana y, con menor fortuna, frente a Argentina tras la nacionalización de

Repsol-YPF. Empero, ello no impidió que la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, haya criticado abiertamente el coste social de las políticas de ajuste del Gobierno del PP, y que haya habido una breve “guerra de repatriaciones” cuando Brasil decidió en 2012 aplicar medidas restrictivas a la entrada de españoles, en aplicación del criterio de reciprocidad, ante los problemas que los brasileños sufrían en los controles migratorios de España¹⁷. Esta cuestión, muy polémica en Brasil, también se tornaba más sensible en el otro lado, en un periodo de crisis en el que aumentaba la emigración de españoles, muchos de ellos cualificados, hacia Brasil, y el Gobierno español ha tratado de presentarla de manera favorable como “movilidad de talento” en el ámbito iberoamericano¹⁸. Finalmente, en junio de ese año ambos gobiernos lograron un acuerdo para dar fin a ese contencioso.

Con Bolivia, además de las disputas provocadas por las nacionalizaciones, el Gobierno español cometió un grave error político con su ambigua actuación ante el bloqueo del vuelo del avión presidencial en el que Evo Morales regresaba de una visita a Moscú, que en junio de 2013 permaneció varado 13 horas en el aeropuerto de Viena ante la denegación del permiso de sobrevuelo de Italia y Francia, posiblemente a instancias de Estados Unidos, que sospechaba que Edward Snowden podía estar acompañando al mandatario boliviano. Superar ese desencuentro requirió de una visita de Estado de Morales a España en septiembre de ese año¹⁹.

Las relaciones con Venezuela se han caracterizado por diferencias económicas de menor gravedad –las restricciones cambiarias a la repatriación de beneficios de empresas asentadas en ese país–, que no han impedido que el gobierno Rajoy haya mantenido un activo programa de venta de armamento a Venezuela, en parte resultado de contratos firmados en el periodo Zapatero²⁰, incluyendo material antidisturbios, hasta que este último se suspendió en marzo de 2014, en respuesta a las muertes de manifestantes por parte de las fuerzas de seguridad del Gobierno venezolano²¹. De hecho, entre 2005 y 2014, en una política marcada por la continuidad entre los gobiernos del PSOE y del PP, Venezuela ha sido el sexto destino más importante de las exportaciones españolas de armas, con un total acumulado de 996 millones de euros²². La conflictividad ha sido más visible en el plano ideológico y político. El alineamiento del Gobierno del PP con el reclamo de recuento de votos de la oposición en las elecciones de 2013, por ejemplo, provocó la llamada a consultas del Embajador venezolano en Madrid, así como una airada protesta diplomática²³. En 2014 el encuentro del presidente Rajoy con Lilian Tintori, líder opositora y esposa del encarcelado Leopoldo López provocó una nueva escalada verbal. Ese mismo año, las proposiciones del PP en el Congreso de los Diputados suscitaron de nuevo represalias diplomáticas por ambas partes. Esa conflictividad, no obstante, no ha

llegado a afectar a los intereses de empresas españolas asentadas en Venezuela –Repsol, BBVA– que mantienen un buen entendimiento con el gobierno, y parecen responder en gran medida a clave de política doméstica en ambas partes. En España, en particular, la afinidad, supuesta o real, con el gobierno venezolano y el epíteto “bolivariano” se han convertido en una fácil acusación política del *establishment* mediático, empresarial y político hacia Podemos y sus dirigentes, y las declaraciones y actuación en Venezuela de personalidades como Felipe González, coincidiendo con la campaña electoral española de 2015, quizás respondían en mayor medida a la dinámica interna española que a la crisis política en ese país.

España ante los cambios en Cuba: ¿Una política exterior en “fuera de juego”?

En las relaciones con Cuba esa dinámica de polarización ideológica ha jugado un papel diferente a causa de las contradicciones internas entre sectores del PP y el Gobierno de Rajoy en el llamado “Caso Carromero”. En España, como en otros países, la política hacia Cuba y su régimen es en muchos aspectos un asunto de política doméstica, en el que se cruzan importantes intereses económicos y clivajes políticos. Desde el punto de vista político e ideológico, e incluso simbólico, Cuba es posiblemente el país más importante de América Latina para el electorado español, lo que incentiva dinámicas de polarización en el juego Gobierno-oposición, entre partidos políticos y al interior de éstos, especialmente cuando hay un cambio de partido en el gobierno. A menudo, con la política hacia Cuba se escenifica el cambio de orientación del conjunto de la política exterior, que en otros ámbitos puede no ser tan marcada.

En la oposición, el PP había mantenido una actitud muy crítica con política hacia Cuba del anterior Gobierno socialista, desarrollando abiertamente actividades de apoyo a la oposición. Dentro de los límites de la “posición Común” de 1996, el gobierno Rodríguez Zapatero había mejorado las relaciones bilaterales, logrando, con la mediación de la Iglesia católica, un importante acuerdo de liberación de presos políticos, al tiempo que promovió un cambio de política en la UE, aunque sin lograr levantar la “posición Común”, para la que se requería la unanimidad de los Estados miembros. La llegada del PP al Gobierno en diciembre de 2011, por ello, podía suponer un viraje respecto a esa política, y de hecho, el PP continuó apoyando a la oposición al régimen cubano a pesar de ser ya partido de gobierno.

Sin embargo, y en contraste con la beligerancia desplegada ante Venezuela, la política hacia Cuba ha tenido un perfil más bajo y ha sido menos ideológica y más prudente. Ello se debe a que ha estado fuertemente condicionada por la negociación, al más alto nivel, por la que se logró el rápido retorno a España de Ángel Carromero, tras haber sido sentenciado en Cuba a penas de prisión. Líder de las juventudes del PP de Madrid, Ángel Carromero fue declarado culpable del homicidio imprudente en un accidente de tráfico en 2012 del líder de la oposición cubana Oswaldo Payá y de Harold Cepero²⁴. Tras una difícil negociación por parte del ministro Margallo, y una vez en España, Carromero obtuvo fácilmente el tercer grado penitenciario. Tras su salida de prisión, y con el visible apoyo de Esperanza Aguirre, líder del ala derecha del PP cercana al ex - Presidente Aznar, Carromero desafió públicamente al Ministro García Margallo alegando que el accidente había sido obra de los servicios secretos cubanos²⁵. Ante esas acusaciones, que de nuevo eran la expresión de tensiones internas en el PP, el Ministro Margallo tuvo que desmentir públicamente a Esperanza Aguirre y afirmar la validez de las actuaciones judiciales en Cuba y del acuerdo alcanzado con las autoridades de ese país²⁶. En paralelo, la familia de Payá interponía una demanda contra el gobierno cubano ante la Audiencia Nacional de España, finalmente desestimada en 2014, dando por válido el proceso judicial realizado en Cuba.

El factor ideológico, en este caso a través del caso Carromero y de las disputas internas entre el PP y el Gobierno han contribuido a que España haya estado en gran medida “fuera de juego” en el momento en el que se requería una actuación más proactiva y de acuerdo a sus propias prioridades, España debiera haber promovido más activamente sus intereses económicos y empresariales en la isla. Especialmente cuando los cambios en Cuba –en particular, la nueva ley de inversión extranjera aprobada en abril de 2014– propiciaron la normalización de relaciones tanto de Estados Unidos como de la UE y sus Estados miembro. Por otra parte, la actuación española también ha estado lastrada por la propuesta, por parte del Gobierno Aznar, de la “Posición Común” adoptada por la UE en 1996 –que como se mencionó el Gobierno de Zapatero trató de levantar, sin éxito, en 2010–, que ha sido un obstáculo para la normalización de relaciones entre la UE y Cuba y, a la postre, una política fallida: ni ha logrado cambios en la isla, ni mejoró la posición de España o la UE de cara a un eventual proceso de apertura. El Gobierno de Rajoy, por otro lado, no ha sido consciente de que la actitud beligerante contra Venezuela no contribuía a mejorar su posición ante las autoridades cubanas. Todo ello ha incidido negativamente en unas relaciones de larga data con un país en el que sin embargo existen importantes intereses económicos y una amplia agenda social y cultural, que

en otros momentos de gobiernos del PP han primado respecto a posiciones más polarizadas.

Aunque sin levantar la posición común, la UE comenzó a modificar su política hacia Cuba en febrero de 2014, con la decisión del Consejo de iniciar las negociaciones para un acuerdo de diálogo político y cooperación²⁷, que comenzaron en abril de 2014 y se han desarrollado, hasta septiembre de 2015, a través de cinco “rondas” de negociación y que han de continuar en 2016. En paralelo, se multiplicaron las iniciativas bilaterales de aproximación de los Estados miembros. En mayo de 2014 Hollande se convertía en el primer Jefe de Estado europeo en visitar la isla tras el deshielo. En noviembre de 2014 el Ministro García Margallo viajó a la isla, en una visita que no incluyó a ningún líder de la oposición²⁸, pero en la que tampoco logró ser recibido por Raúl Castro –que en fechas cercanas sí se reunió con representantes ministeriales de Alemania e Italia y con la Alta Representante de la UE Federica Mogherini–, en un visible desaire diplomático que expresaba con claridad la irrelevancia de España en la normalización de relaciones con la UE, y pese a apresuradas iniciativas posteriores –giras empresariales, condonación de deuda bilateral– el punto muerto al que el Gobierno del PP había llevado las relaciones con Cuba²⁹.

La afinidad con los países de la Alianza del Pacífico

Enmarcada en esa visión polarizada de las “dos Américas Latinas”, y en contraste con la fría o conflictiva actitud ante los países con gobiernos progresistas, el ejecutivo de Rajoy ha mostrado una indisimulada preferencia por los gobiernos liberal-conservadores de la “Alianza del Pacífico” (AP), que con el respaldo de algunos medios de comunicación –en particular *ABC*, *El Mundo*, *El País* y otros medios del Grupo Prisa–, y del mundo corporativo español se ha promovido como el modelo a seguir para toda la región.

En esa aproximación amistosa hacia los países con políticas afines a las preferencias del PP ha habido notorios “dobles raseros” y graves errores diplomáticos, aunque también se han cosechado éxitos importantes. España ha sido poco exigente con las violaciones de los derechos humanos en Colombia y sobre todo en México, en un periodo en el que las amenazas y los asesinatos de periodistas y la matanza de Ayotzinapa muestran un grave deterioro de la situación en ese ámbito. Entre los errores, cabe citar el cometido por el Ministro Margallo, cuando en 2013 propuso, alegando razones de coste, compartir embajadas con los países de la AP, lo que ponía en cuestión

la participación española en la conformación de una diplomacia común de la UE. Respecto a los éxitos, hay que destacar la supresión de los visados de corta duración para el área Schengen para los ciudadanos de Colombia y Perú –no así para Bolivia o Ecuador–, que España planteó en solitario en 2013 y que tras una ardua negociación con otros Estados miembro de la UE, fue aprobada finalmente en junio de 2015, coincidiendo con la Cumbre UE-CELAC. Con ello se resolvía un viejo agravio para esos países desde que la UE introdujo la exigencia de visado, en su momento a propuesta del Gobierno del PP de José María Aznar³⁰.

La cercanía a estos países, sin embargo, no ha dejado de estar condicionada por la agenda de política doméstica. España ha mantenido un perfil bajo en el acompañamiento internacional del proceso de paz en Colombia, temeroso de que pudiera leerse en clave interna en un periodo en el que el Gobierno del PP no ha dado ningún paso significativo en la negociación con ETA, un asunto en el que el propio Partido está muy dividido y algunos de sus miembros, de manera destacada José María Aznar, han respaldado públicamente las críticas del también ex-Presidente Uribe al proceso de paz colombiano y a su sucesor, el Presidente Santos.

Los cambios de gobierno también han sido percibidos a través de este prisma, y la reciente elección de Mauricio Macri en Argentina ha sido celebrada por el Gobierno Rajoy con indisimulada satisfacción, dada la malas relaciones con el gobierno de Cristina Fernández, como una vindicación de su visión de la región, considerando que ello puede hacer posible un acuerdo UE-Mercosur³¹.

Esta aproximación diferenciada, sin embargo, no impidió lograr el apoyo del conjunto de América Latina –con la notoria excepción de Brasil– a la candidatura española como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en la que se impuso a Turquía, y que debe reseñarse como uno de los principales éxitos de la legislación. Esa candidatura fue lanzada en 2005 por el Gobierno socialista de Zapatero, y se le dio continuidad por parte del nuevo Gobierno, que dada su actitud renuente al multilateralismo, y sin recursos financieros para sumar voluntades, trató de capitalizar iniciativas de la etapa socialista que, sin embargo, había denostado en casa: desde la Alianza de Civilizaciones al Fondo del Agua, o las políticas de igualdad de género –hacia las que internamente ha tenido una posición ambivalente o abiertamente regresiva–, o las importantes aportaciones económicas a organismos multilaterales del periodo anterior.

“Marca España”: Una visión reduccionista y mercantilista de la acción exterior

Si ha habido una consigna que ha identificado la actuación del MAEC y del periodo Rajoy posiblemente ha sido la “Marca España”, que expresa la marcada mercantilización de la política exterior y, en nombre de las asociaciones público-privadas, su alineamiento con los intereses empresariales en el exterior. “Marca España” es en primer lugar la expresión nacional de la política de “marca-país”, una innovación en materia de diplomacia económica –aunque de alcance más limitado que ésta– y de política de competitividad e internacionalización, que trata de incorporar herramientas de márketing y del *branding*, y que se ha ido adoptando por un buen número de países³². En España, las acciones en torno a este concepto ya una estrategia de marca-país se iniciaron a principios de 2000, pero es con el Gobierno Rajoy cuando “marca-España” se convierte en el eje más relevante de la política exterior.

La importancia otorgada a esta estrategia sería una respuesta, según el propio Gobierno, a los imperativos de la crisis y la recuperación económica, pero también permitiría marcar distancias con la matriz cosmopolita que presidió la política exterior del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, que asumió como señas de identidad el desarrollo global, la lucha contra la pobreza, el multilateralismo eficaz, y los avances de derechos que se estaban produciendo en la propia España³³. Ello a pesar del viraje hacia la *Realpolitik* que esa política experimenta hacia 2006, cuando Zapatero endurece la política migratoria ante la llamada “crisis de los cayucos”; a que ese gobierno impulsó distintas iniciativas para desarrollar la propia estrategia de la marca España; a que promoviera activamente la diplomacia económica –por ejemplo, con la venta a Venezuela de equipo militar de los astilleros públicos Navantia en 2004-2005–, y al fuerte apoyo prestado a las empresas españolas en el exterior ante conflictos con gobiernos, como ocurrió, por ejemplo, en la renegociación de contratos entre Bolivia y Repsol en 2006³⁴.

El gobierno Rajoy, sin embargo, se ha caracterizado por una lectura de la misma marcadamente reduccionista, que identifica los intereses nacionales con la actividad internacional de las multinacionales españolas. En realidad, la diplomacia económica del gobierno del PP y “marca España” han sido un ejercicio de intervencionismo gubernamental a favor de las grandes empresas, que contrasta con el pretendido liberalismo económico que, según el Gobierno, guía su política económica, y que también ha tenido evidentes paralelismos internos.

“Marca España” ha supuesto importantes cambios institucionales, con la creación de una oficina específica –La Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, creada en junio de 2012–; la mayor orientación del servicio exterior, a través de las embajadas, y de la propia Corona, a la “diplomacia económica”; una mejora en la unidad de acción en el exterior contemplada en la LAESE; y la mayor atención del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), antes dependiente del Ministerio de Defensa y desde 2012 de Vicepresidencia del Gobierno, a la “inteligencia económica”³⁵. Las visitas de Estado a países de América Latina –la del Rey Juan Carlos en 2012, y la encabezada por la Vicepresidenta Soraya Sánchez de Santamaría de julio de 2014, poco después de la realizada por V. Putin y Xi Jinping– han tenido un marcado contenido económico y un nutrido acompañamiento empresarial³⁶. Por último, “Marca España” se inscribe en la tendencia más general en la UE, frente a la competencia de China y los países emergentes, a adoptar políticas neo-mercantilistas de apoyo a las empresas de los Estados miembros, marcadas por una visión esencialmente geo-económica³⁷.

Con el Gobierno del PP, sin embargo, “marca España” ha sido un proyecto epidérmico, politizado, y no de Estado. Y como política pública, ha sido poco eficaz debido a su débil coordinación institucional y a un confuso marco conceptual³⁸, con un enfoque reduccionista, inoportuno y posiblemente contraproducente. Reduccionista, en la medida que enfoca la política exterior española hacia una única dimensión, económica y comercial, descuidando otras dimensiones relevantes en las relaciones con América Latina, en ámbitos sociales y culturales y en agendas multilaterales y globales. Como se indicará, privilegia las relaciones bilaterales y “deseuropeiza” la acción exterior, al debilitar la actuación a través de la UE o en el ámbito iberoamericano. Y poco eficaz, porque las grandes empresas exportadoras, organizadas en el Foro de Marcas Renombradas, ya cuentan con sus propias estrategias de internacionalización³⁹, y en ocasiones, el ruidoso activismo gubernamental, motivado más por imperativos de opinión pública, ha obstaculizado más que ayudado a resolver los contenciosos entre multinacionales españolas y gobiernos latinoamericanos. Por ello, también ha podido ser inoportuna y contraproducente, ya que se ha basado más en un ejercicio de relaciones públicas y “sobreventa” institucional que ignora un principio básico de la política exterior, y es que su eficacia depende en gran medida de la coherencia que exista entre la práctica interna y externa, y por tanto de la propia credibilidad del país, sus políticas, instituciones y empresas, y para ello se ha elegido posiblemente el peor momento: con España sumida en una profunda crisis social, económica e institucional, una oleada de corrupción y la prima de riesgo en niveles desconocidos⁴⁰. No ha ayudado a esa credibilidad la

brecha existente entre el discurso externo y las reformas internas, en áreas, por ejemplo, como los derechos de las mujeres y la igualdad de género, que ha sido uno de los ejes discursivos de la acción multilateral al tiempo que se introducía legislación más restrictiva en España. Ha tenido, además, serios costes internos, proyectando una visión centralista de España, basada en los tópicos habituales, que ha irritado y se ha enajenado –por si no hubiera motivos suficientes– a otras sensibilidades, en Cataluña o el País Vasco, pese al importante papel económico y exportador de ambas comunidades autónomas. Esa política, por otra parte, comporta evidentes contradicciones entre los intereses económicos y el respeto por la democracia y los derechos humanos que debieran presidir la política exterior española y de la UE. Las críticas del Gobierno a las carencias democráticas y las violaciones de los derechos humanos en Venezuela, por ejemplo, han sido fácilmente desactivadas por sus oponentes en la izquierda aludiendo a la venta de armas a Venezuela, o a los dobles estándares aplicados en las visitas de Estado en las que se ha cortejado a un buen número de gobiernos autoritarios –entre ellos, como caso notorio, Arabia Saudita– para lograr contratos de venta de armas o de grandes obras de infraestructura.

Más allá de consideraciones políticas o éticas, la identificación del interés nacional con los intereses empresariales y la política neo-mercantilista del periodo Rajoy es muy cuestionable debido a que plantea lo que en teoría económica se denomina el problema principal-agente. El Gobierno (principal) subordina la política a los intereses de las empresas, pero éstas (agentes) persiguen sus propios fines, al margen de la política pública, sin que el Gobierno cuente con información simétrica sobre su actuación, y sin tener capacidad para modificarlos. Las empresas, lógicamente, responden al mandato de sus accionistas y consejos de administración, a los que generalmente importa poco la reputación de España o la consecuencia de sus acciones para los intereses generales del país o para otras empresas. De hecho, en América Latina España arrastra un serio problema de imagen a causa de la actuación de ciertas empresas como “nuevos conquistadores”, que no ha atenuado la cooperación al desarrollo⁴¹, ni parecen haber resuelto las iniciativas a favor de la responsabilidad social corporativa (RSC) del periodo Zapatero –muchas de ellas a través de la Fundación Carolina–, aunque “marca España” pueda haberlas asumido parcialmente dentro de sus prioridades.

Como expresión de ese problema, la política latinoamericana del periodo Rajoy ha estado jalonada de conflictos entre multinacionales españolas y gobiernos latinoamericanos, tanto de derechas como de izquierdas, en los que el Gobierno se ha puesto al servicio de esos intereses –en parte, sobreactuando para evitar dar una imagen de debilidad interna y externa– mientras que las empresas han optado

por desplegar sus propias estrategias al margen y en ocasiones en perjuicio de la “marca España”.

Los dos casos que mejor ilustran esos dilemas han sido la nacionalización de Repsol-YPF por parte del Gobierno argentino en abril de 2012; y la controversia por los sobrecostos de las obras de ampliación del Canal de Panamá, iniciadas en enero de 2014. En relación al primero de ellos, no se abordarán sus antecedentes y condicionantes, muy complejos, pues desbordan el objeto de estas páginas. Pero en cuanto a la política exterior, cabe señalar que el gobierno del PP respondió al mediático anuncio de la nacionalización por parte del gobierno argentino con un no menos ruidoso despliegue mediático, identificando erróneamente la nacionalización como un ataque a España, anunciando represalias de todo tipo, y reclamando el respaldo de la UE. Esa reacción puede explicarse por factores externos –la percepción de que la contraparte argentina no había actuado de buena fe en las fechas previas, ninguneando al enviado oficial del gobierno español–, pero también respondía a condicionantes domésticos: la percepción de debilidad del Gobierno de Rajoy ante la crisis y las exigencias del ajuste europeo, evidenciada en su rápida caída en las encuestas apenas unas semanas después de la victoria electoral.

A la postre, el Gobierno Rajoy constató la falta de apoyo de la UE, reacia a implicarse en un asunto que concernía básicamente a la empresa en sus relaciones con el gobierno argentino; las represalias, en muchos casos, no se materializaron, y cuando lo hicieron, por efecto de las relaciones de interdependencia que enlazan ambos países, se constató que eran contraproducentes porque también suponían costes elevados para España. A la postre, este asunto minó las relaciones entre los dos países durante la mayor parte de la legislatura. Dos años más tarde, con una actuación mucho más discreta del Gobierno del PP, y el protagonismo de la propia Repsol, se logró un acuerdo entre ambas partes una vez que el propio gobierno argentino constató que ningún inversor extranjero acudiría a Argentina y se asociaría con Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), pese al evidente atractivo de las reservas de gas de Vaca Muerta, hasta que no se resolviera adecuadamente el diferendo con Repsol y la empresa española accediera a retirar su demanda de arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI), órgano competente en este caso⁴². Finalmente, en febrero de 2014 el legislativo argentino aprobó la emisión de títulos de deuda para hacer frente al pago a Repsol de una compensación de 5.000 millones de dólares, que esta compañía se aprestó a vender, en términos ventajosos, en el mercado internacional.

Los errores gubernamentales en la gestión del caso Repsol-YPF incidieron en la forma en la que se actuó en Bolivia ante la

nacionalización en 2012 de TDE, concesionaria de distribución eléctrica y filial de la empresa estatal Red Eléctrica Española (REE). En este caso el Gobierno Rajoy optó por mantener una actitud más discreta y temporizadora tras el deterioro de imagen causado por la sobreacción ante el caso Repsol-YPF. El acuerdo fue posible en este caso, así como en la nacionalización en 2013 de la aeroportuaria boliviana SAPSA, propiedad de las españolas Abertis y de la también pública AENA, a través de indemnizaciones basadas en tasaciones independientes.

El segundo caso atañe a la ampliación del Canal de Panamá, que con un coste inicial de 3.118 millones de dólares ha sido uno de los mayores contratos internacionales obtenidos por constructoras españolas. El conflicto estalló en enero de 2014, cuando el consorcio que ejecuta las obras, encabezado por la española Sacyr y con participación de compañías italianas, belgas y panameñas, reclamó 1.600 millones adicionales por sobrecostes, llegando a paralizar las obras durante dos semanas. No es el objeto de este artículo examinar los pormenores técnicos de la reclamación, ni de la durísima negociación que ha supuesto, que se prolongó durante casi dos meses. Es cierto que obras de esta complejidad pueden suponer retrasos y sobrecostes, pero los consorcios que fueron rechazados en la licitación –uno de los cuales, encabezado por la estadounidense Bechtel, tuvo el respaldo encubierto del propio gobierno de EE.UU. conforme a la documentación desvelada por *Wikileaks*– recordaron que la oferta de Sacyr había sido anormalmente baja, y la frecuente práctica de las constructoras en España de introducir sobrecostes⁴³. Finalmente, en febrero de 2014 se alcanzó un acuerdo por el cual se retrasaba a 2016 la finalización de las obras, inicialmente prevista para el centenario del Canal, en 2014, y la Autoridad del Canal facilitaba financiación puente para acabar las obras, dejando pendientes de un arbitraje posterior la cuestión de los sobrecostes⁴⁴.

Como se indicó, el caso del canal también sería una clara expresión del problema “principal-agente”, en el que la empresa actúa de acuerdo a su propia agenda, al margen de los daños que ello pueda causar a la política exterior pública, forzando al gobierno a actuar *ex-post* en apoyo de la empresa sin haber tenido conocimiento previo ni capacidad de anticiparse a los acontecimientos, y sin otra salida que acudir a reparar el daño, dado que el gobierno ha optado por identificar la imagen del país con la de las empresas, y a éstas con los intereses nacionales⁴⁵.

Aunque finalmente se lograra un acuerdo, este caso ha podido dañar a otras constructoras e ingenierías españolas que en los últimos años han apostado por la internacionalización, así como al conjunto del país. Esos costes pueden ser elevados para el sector. Éste cuenta con

algunas compañías que son ya líderes globales, tras haber crecido con el largo ciclo de modernización de las infraestructuras en España –autopistas, metro, trenes de alta velocidad, gestión del agua y saneamiento, plantas eólicas y solares–, y que ahora se han orientado decididamente al exterior tras la fuerte caída de la inversión en infraestructura en España debido al ajuste y a la disminución de las transferencias de los fondos europeos. Quizás por ello, en las negociaciones con Panamá el Gobierno, a través de la ministra de Fomento, Ana Pastor, desplegó una política de “control de daños” acompañando la negociación, e instando a ambas partes a alcanzar un acuerdo y evitar la ruptura del contrato, dejando empantanadas las obras, temerosos del daño que ello pudiese causar a la “marca España” y a los contratos en juego en otros países. Es difícil estimar ese impacto, pues en 2015 las empresas españolas han seguido teniendo un buen desempeño en otras licitaciones⁴⁶, pero también hay evidencias de que este y otros casos recientes –los retrasos y sobrecostos de Sacyr en obras viarias en Chile o el escándalo de corrupción en el que se ha visto envuelta OHL en el Estado de México⁴⁷– han erosionado la reputación de calidad y probidad de esas empresas y por extensión de la “marca España”.

Una España menos universalista y solidaria: El desmantelamiento de la política de cooperación y los recortes de la ayuda al desarrollo

El debilitamiento de la dimensión cooperativa y solidaria de la acción exterior de España con el gobierno Rajoy también ha contribuido a reforzar el fuerte sesgo mercantil que la ha caracterizado en este periodo. Ello se observa en varias cuestiones: en 2014 el gobierno se apresuró a modificar la legislación dando fin al principio de jurisdicción universal, que el Gobierno llegó a calificar de “quijotesco”, en respuesta a las exigencias del Gobierno de la República Popular China. Éste esgrimió como amenaza su abultada cartera de deuda pública española frente a una demanda ante la Audiencia Nacional referida al Tíbet. Aplicada de manera retroactiva, esa reforma legal significó el archivo de la causa contra su Gobierno, y como efecto secundario, la excarcelación de notorios narcotraficantes⁴⁸. Ese retroceso legal se añadió al ya realizado en el periodo Zapatero, en aquella ocasión ante las exigencias de Israel, que en aquella ocasión el Gobierno español también justificó alegando intereses económicos. También se observa en el enfoque restrictivo en la política migratoria y de asilo, muy visible en 2015, cuando España se alineó con los Estados miembro de la UE más renuentes a acoger

refugiados sirios y de otras nacionalidades frente a las propuestas de la Comisión Europea y de Estados miembro como Alemania.

Pero ha sido posiblemente en el ámbito de la ayuda al desarrollo en el que más claramente se ha manifestado el repliegue internacional y el giro insolidario de la política exterior española. Ya en el periodo Zapatero el Gobierno tuvo que renunciar a sus compromisos de aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), seña de identidad de ese gobierno, debido a los recortes presupuestarios iniciados en 2010. Pero entre 2012 y 2015 el Gobierno del PP ha llevado a cabo un brutal desmantelamiento de la política de cooperación, justificando los recortes de AOD por la situación de emergencia económica nacional, aunque también se observa una evidente motivación ideológica. En el periodo Zapatero, en cumplimiento de las metas internacionales de AOD del 0,7% del PIB en 2015, y los acuerdos en la UE para alcanzar el 0,50% en 2010, la AOD se incrementó desde el 0,24% de 2004 al máximo histórico del 0,46% de 2009. Ese año España, único país donante en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que prioriza América Latina en su política de cooperación, se situó en el sexto lugar en el ranking mundial de donantes, y en el primer lugar en términos absolutos para América Latina, por delante incluso de Estados Unidos.

Ese liderazgo internacional en las políticas de cooperación tuvo corto aliento, con los recortes introducidos por el gobierno socialista en 2010 y 2011, y aún mayores desde 2012, ya con el Gobierno del PP. Entre 2010 y 2014 supusieron en torno al 70% de la ayuda, con lo que ésta descendió hasta el 0,17% del PIB en 2013, y el 0,13% en 2014, situando a España en la posición 22 de un total de 28 donantes⁴⁹. Se trata de los recortes más rápidos y de mayor cuantía de toda la historia de la OCDE, y muy superiores a los que llevaron a cabo otros países europeos en peor situación económica, como Irlanda o Portugal. Y si no han sido aún mayores es quizás porque hay una parte de la AOD que el gobierno no puede reducir o suprimir, aunque quisiera hacerlo, por ser contribuciones obligatorias a organismos internacionales y la parte de la ayuda de la UE que la OCDE computa a España, que por ello escapa a la voluntad del gobierno español. Puede que en cualquier caso la ayuda a América Latina se hubiera reducido –así lo ha hecho la UE a partir de 2014–, dado el fuerte crecimiento económico de una parte de los países de la región, que ya hace innecesaria la AOD clásica, pero esos recortes han dificultado el tránsito a nuevos modelos de cooperación al desarrollo más avanzados, o la mayor colaboración con países latinoamericanos en nuevas modalidades de cooperación triangular, y los recortes también se han producido en los países de renta más baja. Algunos instrumentos han sufrido esos recortes de manera más aguda, como la ayuda humanitaria. Ante crisis como la provocada por el virus de Ébola, la respuesta

del Gobierno fue muy clara tanto en el plano material, como en el simbólico: se repatrió con prontitud a los ciudadanos españoles enfermos, algunos de ellos misioneros, al tiempo que se abandonaba a su suerte a sus colaboradores más cercanos, los de origen africano, situándose además en los últimos lugares –por detrás incluso de Cuba– en la financiación de la respuesta internacional a la epidemia.

No se trata sólo del efecto directo de los recortes. A la caída de la ayuda bilateral se suma la desaparición o cese de la actividad de parte de los actores descentralizados –ayuntamientos, gobiernos regionales, universidades–, de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG, que han canalizado una amplia participación social y de instituciones vinculadas al territorio en las relaciones con América Latina. Se han reformado, además, algunos de los instrumentos de la cooperación para dar más espacio al sector empresarial, a través de mecanismos de cooperación reembolsable, de fondos específicos como el “Fondo del Agua”, y de mecanismos de financiación combinada o *blending* también promovidos por la UE⁵⁰.

Como resultado de todo lo anterior, el año 2015, fin del periodo Rajoy, supone un verdadero “año cero” para la cooperación española, componente clave de las relaciones con América Latina, que se encuentra al borde de su desaparición.

La tendencia al bilateralismo y el riesgo de deseuropeización⁵¹

La primacía del bilateralismo es el corolario de una política presidida por los intereses económicos, y más sesgada ideológicamente. La opción preferente por las relaciones bilaterales –que no ha sido privativa de España, y también se observa en otros Estados miembro como Alemania, Francia o el Reino Unido– ha permitido una política más diferenciada y selectiva entre gobiernos afines y no afines, y promover de manera más directa una agenda centrada en intereses económicos, a menudo en abierta competencia con otros Estados miembros. Ya se ha señalado que ello ha significado una actitud más retraída ante la Comunidad Iberoamericana, tanto en términos políticos como financieros, con el propósito de librarse, al menos en parte, de los costes y las concesiones que España tenía que asumir para asegurar la participación activa de otros países y lograra acuerdos, incluyendo contrapartidas económicas y concesiones políticas, como la necesaria contemporización con gobiernos con ideologías divergentes.

De igual manera, más allá de su afinidad por la Alianza del Pacífico, el Gobierno Rajoy ha mostrado escaso entusiasmo hacia los grupos regionales en los que convergen los países de la región, más allá de divisorias ideológicas, como UNASUR o CELAC. El 2012, tras la nacionalización argentina de Repsol-YPF, el ministro Margallo fue desairado públicamente por los Gobiernos de Argentina y Brasil cuando propuso una negociación comercial bilateral con Brasil al margen de Mercosur, dejando fuera a Argentina, siguiendo la pauta ya aplicada en las negociaciones de la UE con los países andinos. De igual manera, fue desautorizado públicamente por las instituciones de la UE, dado que permanecía vigente el mandato de negociación aprobado por el Consejo para una negociación región a región⁵². En cualquier caso, esa actitud renuente al regionalismo se observa también en otros Estados miembro y en las propias instituciones de la UE, que en la última década mantienen una actitud más ambivalente tanto hacia la integración latinoamericana como de cara a la tradicional pauta de actuación basada en el interregionalismo⁵³.

Esa tendencia al bilateralismo también tiene como correlato una actuación más retraída en la UE, y en particular en la conformación de su política latinoamericana. Se enmarca en un proceso más amplio de “deseuropeización” de la política exterior española que ya se inició con los gobiernos socialistas de Zapatero⁵⁴. Esa menor capacidad o voluntad para influir en dicha política, y centrarse en lo bilateral, obvia sin embargo un hecho fundamental: guste o no, la política exterior española está fuertemente europeizada, puesto que ámbitos clave de la misma –negociaciones comerciales, condiciones de acceso al mercado, política de visados, ayuda al desarrollo, condicionalidad democrática– se encuentran entre las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias. Las dificultades o menor capacidad para influir en la política de la UE conduce a contradicciones y difíciles de solventar entre las relaciones bilaterales, supuestamente preferenciales, y la política de la UE. Ya en el pasado surgieron evidentes problemas de coherencia de políticas en material comercial, entre la evidente posición proteccionista de España en relación al sector agrario, y su posición supuestamente favorable a la firma de un acuerdo UE-Mercosur; y entre la posición española favorable a una política migratoria común, como corresponde a un país “de frontera”, y el hecho de que alcanzar acuerdos sólo sea posible adoptando criterios restrictivos, como evidenció el respaldo español a la “directiva de retorno” y el enérgico rechazo que ésta recibió de los gobiernos latinoamericanos. Poner más énfasis en la política iberoamericana o en la bilateral, vía ayuda al desarrollo –algo que era más factible para el Gobierno socialista hasta 2010, cuando había más recursos– es ahora más difícil, y tampoco resuelve esos dilemas⁵⁵.

El caso de Cuba, ya mencionado, muestra que España, a causa del enfoque ideologizado de ciertos sectores del PP, y de la iniciativa adoptada veinte años antes con la “Posición Común”, se había situado a sí misma en una posición muy desfavorable para actuar en el plano bilateral, e igualmente de cara a la UE⁵⁶, donde otros Estados miembros –en particular Francia, con la importante visita de Hollande en mayo de 2015– han tenido mayor capacidad de liderazgo. La “Posición Común”, promovida por el Gobierno Aznar en 1996 poco después de aprobarse la Ley Helms-Burton, pretendía evitar las sanciones estadounidenses a empresas europeas a cambio de alinear la política europea, y española, con la “línea dura” de Washington. Cuando España ha intentado modificarla al constatar su fracaso –como ocurrió con el Gobierno Zapatero en 2010–, se encontró de nuevo con una seria contradicción entre su posición bilateral, y una política europea cuya modificación requería de la unanimidad de los Estados miembros, algunos de los cuales, sin intereses significativos en Cuba, eran contrarios a ese cambio por razones de política doméstica y no europea como reflejo de su pasado comunista.

Quizás el último periodo en el que ha existido un claro liderazgo de España en la conformación de la política latinoamericana de la UE fue la Presidencia Española del Consejo en 2010, y la copresidencia, con Argentina, de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid en junio de ese año, en la que se firmaron los acuerdos de asociación UE-Perú y UE-Colombia, el primer acuerdo interregional UE-Centroamérica, y se desbloquearon las negociaciones UE-Mercosur. Significativamente, en esta ocasión España, habitualmente alineada con las posiciones más proteccionistas, no se sumó al grupo de países reticentes al acuerdo. Además, se lanzaron nuevos instrumentos de cooperación como la Fundación EU-LAC y el Mecanismo de Inversión para Latinoamérica (LAIF/MIAL)⁵⁷.

En la etapa Rajoy, en una situación de mayor debilidad, marcado bilateralismo, y frente al objetivo de algunos Estados miembro de la UE de “desespañolizar” las relaciones birregionales, la diplomacia española parece haber tenido menos capacidad de liderazgo y de influir en su orientación. Solamente en algunas agendas concretas, y de manera parcial, España ha logrado influir en la política de la UE: en el caso de los visados de Perú y Colombia, ya mencionado, y en la política de cooperación al desarrollo. En relación a esta última, el gobierno español mostró su rechazo a la reforma de la cooperación de la UE de 2011, que propuso la “graduación” de 19 países en desarrollo, 11 de ellos latinoamericanos, para los que se suprimiría la ayuda bilateral. Tras una ardua negociación logró introducir una cláusula de excepción en esa reforma, por la que en los casos de Colombia, Cuba, Ecuador y Perú, junto con Sudáfrica, se mantendría la ayuda bilateral

durante el ciclo presupuestario 2014-2010, a modo de periodo transitorio⁵⁸. Alguna de las principales iniciativas que España apoya en el marco iberoamericano, como el espacio iberoamericano de educación superior, en gran medida respaldadas por fondos privados –como el consorcio Banco de Santander-Universia–, encajan mal con el proceso birregional y pueden llegar a competir con el proceso de creación de un espacio euro-latinoamericano del conocimiento y la educación superior, impulsado por las cumbres UE-CELAC⁵⁹.

Ese “retorno” parcial a Bruselas para orientar la política atenúa, aunque no elimina, las contradicciones ya mencionadas que España ha de solventar entre la política bilateral y la europea. En particular, las negociaciones del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) entre la UE y Estados Unidos plantean, desde su inicio en 2013, importantes retos para la política latinoamericana de España y de la UE. Como Estado miembro, España respalda plenamente las negociaciones del TTIP, ya que constituyen la principal apuesta de la UE para fortalecer su posición en la economía política internacional, relanzar el área económica noratlántica frente al proceso de desplazamiento del poder y la riqueza hacia Asia-Pacífico, y hacer frente al desafío de los países emergentes y los BRICS. Sin embargo, este Acuerdo, de materializarse, aproxima la UE a Estados Unidos en desmedro de las relaciones con América Latina y, lógicamente, han generado recelos y desconfianza en la región al no haber estado precedidos o acompañados del necesario diálogo y explicación mutua.

El TTIP, al igual que otros “mega-acuerdos” como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), firmado en octubre de 2015, del que forman parte Chile, México y Perú, plantean importantes desafíos en términos de riesgos y de oportunidades, así como de costes y beneficios potenciales –creación y desviación de comercio e inversión, imposición de normas y estándares “de facto”–, tanto para la red de Acuerdos de Asociación que vinculan a la UE con algunos países de América Latina, como para el marco multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Es cierto que las negociaciones del TTIP podrían ser un poderoso incentivo para la conclusión de las negociaciones para un acuerdo UE-Mercosur. Pero los estudios de impacto disponibles sobre el TTIP parecen indicar que el previsible aumento de la producción y el comercio entre los socios del TTIP, más allá del posible “efecto arrastre” en las economías latinoamericanas, supondrá un fuerte efecto desviación de comercio que perjudicará al conjunto de la región, y especialmente a los países de la Alianza del Pacífico que han firmado acuerdos de asociación con la UE, y a los que aún se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)⁶⁰.

Conclusiones y perspectivas: Redefinición y reequilibrio en la política latinoamericana de España

El escenario postelectoral de 2015 en España parece indicar con claridad la erosión del bipartidismo, y por tanto el diseño de la política exterior tendrá que ser negociado entre un elenco más amplio de fuerzas políticas. Ello no impide que en el periodo que se abre en 2016 puedan aparecer planteamientos tan ideologizados como los que han dominado el periodo Rajoy, pero volatilizada la mayoría absoluta del PP, al menos se abre una nueva ventana de oportunidad para que la política exterior pueda ser considerada una política pública, más que un instrumento de política del partido o del gobierno de turno, sometida a vaivenes ideológicos o a las necesidades del momento de política doméstica. Política exterior, en suma, con enfoques basados en mayor medida en el pacto y en un consenso renovado, para el que es necesario el diálogo con las fuerzas políticas emergentes, evitado la tentación de empujarlas a los márgenes del juego político. España y la UE se enfrentan a un sistema internacional en cambio, más interconectado, disputado y complejo –así es como lo describe la revisión estratégica lanzada en 2015 por el SEAE para abrir la discusión sobre la nueva estrategia Global de la UE⁶¹– que plantea nuevos desafíos económicos, sociales, ambientales y de seguridad en el sur y el este de Europa, en América Latina y en el conjunto del sistema internacional. Ante esos desafíos existen muy diferentes percepciones y planteamientos, por lo que se requiere una amplia deliberación y análisis que involucre al conjunto de la sociedad española, con otros países y con la UE, sin dejar al margen a los nuevos actores. No parece ser ya suficiente ni la invocación defensiva y ritualizada de los consensos de la transición, ni ejercicios tecnocráticos, poco participativos y en algunos aspectos poco reflexivos e innovadores como el que representa la Estrategia de Política Exterior que deja el Gobierno saliente. En ese ejercicio, además, será clave tener muy presente la nueva estrategia global y de seguridad que la UE está elaborando desde mediados de 2015.

Es difícil imaginar que a partir de 2016 el nuevo Gobierno pueda impulsar una fuerte proyección de España en el exterior. Más allá del impacto de la crisis económica y social, las elecciones de 2015 marcan el fin de un ciclo histórico y reclaman del conjunto de los actores políticos y sociales un esfuerzo interno de reforma en el diseño constitucional y territorial, así como en el modelo de crecimiento económico y social, que dejará poca energía para salir al exterior. Ese repliegue estratégico parece inevitable, y necesario: en primera instancia, España debe poner la casa en orden –como

también debe hacerlo la UE y en particular la Eurozona– para volver a tener credibilidad y poder desplegar en el futuro una política exterior sólida y coherente⁶². Pero frente a esta agenda sería deseable evitar que España se encierre en el ensimismamiento. Aun con esos condicionantes, el nuevo gobierno deberá reservar energías para la agenda exterior, adecuando la ambición y las metas a los medios, con una agenda estratégica con pocas metas concretas y realizables, renunciando a lanzar operaciones de relaciones públicas poco creíbles como las que agrupa “marca España”, o a plantear nuevas ocurrencias sin sustento, respaldo ni continuidad.

El periodo Rajoy deja como legado una política latinoamericana débil, eminentemente reactiva, cuestionada tanto en el ámbito interno como en el exterior, egoísta y autorreferencial, sesgada ideológicamente, fuertemente bilateralizada, y muy desequilibrada en cuanto a sus instrumentos y vías de acción, ya que ha estado subordinada a una agenda reduccionista de intereses empresariales, habiéndose desmantelado el componente social y cooperativo de la misma. La brecha entre el discurso externo y las políticas domésticas han restado credibilidad a la acción exterior del país, y operaciones como “marca España”, más que remediarlo, puede haberlas hecho más visibles. En cuanto a su eficacia y resultados, la política exterior arroja, como se ha indicado, algunas luces pero también muchas sombras y carencias.

Las relaciones entre España y Cuba ilustran, quizás en una manera más marcada que en otros casos, esas carencias y las contradicciones que el gobierno del PP ha generado con su particular aproximación a América Latina y en particular a ese país. La agenda de los valores democráticos, en la particular interpretación de los sectores más ideologizados del PP, se ha cruzado con la agenda pragmática de intereses económicos relacionada con el relativamente importante comercio bilateral y, sobre todo, con la abultada cartera de inversiones españolas en la isla, en un escenario en el que el juego político doméstico también se cruza con la política exterior. A la postre, no se han logrado avances ni en uno ni en el otro ámbito, dejando a España en una posición muy desfavorable, sin apenas margen de acción ni capacidad de liderazgo o influencia en la agenda, ni en el plano bilateral, ni en el marco de la UE. La actuación en el marco europeo, por otro lado, ha estado condicionada por la “Posición Común”, que España promovió en el periodo Aznar, que se ha mostrado ineficaz y que ahora dificulta la normalización de relaciones con la isla. La reconstrucción de las relaciones con Cuba, para que éstas sean relevantes y eficaces, serán una de las muchas tareas que habrán de afrontarse en el próximo periodo de Gobierno, y en no pocos aspectos, un caso de prueba para las relaciones entre España y América Latina, tanto en plano bilateral, como en el iberoamericano y en el euro-latinoamericano.

En la necesaria redefinición estratégica de las relaciones con América Latina será necesario, en primer lugar, un mayor esfuerzo de visión y planificación estratégica. El éxito alcanzado en la candidatura española al Consejo de Seguridad mostraría el potencial de una adecuada planificación y de una acción estratégica a largo plazo que no se vea afectada por los vaivenes ideológicos de cambios de gobierno. Paradójicamente, España se ha dotado de instrumentos de planificación que abarcan al conjunto de las políticas públicas y de la acción exterior para las dos regiones que no se consideran prioritarias dentro de la misma, pues en el periodo Zapatero se adoptaron por primera vez planes de acción para África y para Asia-Pacífico, y no deja de ser llamativo que no existan aún para las regiones que sí lo son, y en particular para América Latina. De igual manera, existen planes de acción por país, de alcance sectorial, y para el conjunto de la política de cooperación, con un Plan Director cuatrienal previsto en la Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998. Como ha señalado reiteradamente Celestino del Arenal, es imprescindible elaborar un “Plan Iberoamérica”, que identifique los puntos débiles y fuertes, las carencias y problemas existentes y defina un plan de actuación para la región que contemple metas, estrategias, medios, y mecanismos institucionales para asegurar la coordinación, la coherencia y la generación de sinergias, mediante un enfoque de conjunto del Gobierno (*Whole of the Government*, en terminología OCDE) entre las distintas dimensiones de acción exterior. Éste debiera ir acompañado de estrategias-país más concretas, como ya ocurre con la política de cooperación, que permitan adaptar ese enfoque general a las particularidades y ciclos políticos de cada país⁶³.

Las relaciones de España con América Latina son multidimensionales, y abarcan, además de las legítimas agendas de intereses económicos, políticos o estratégicos, valores compartidos y una identidad común basada en lazos sociales y culturales mucho más amplios y de larga data. Es necesario reequilibrar la acción exterior, excesivamente mercantilizada, otorgando la debida importancia a los valores y los vínculos socioculturales, así como a los actores sociales a los que involucran⁶⁴. Particular relevancia tienen las dimensiones socio-culturales, educativa, científico-técnica, y la agenda multilateral de desarrollo. En relación a esta última, España, al igual que la UE y los países latinoamericanos y sus organizaciones regionales, ha apoyado la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por Naciones Unidas en septiembre de 2015, en sustitución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La convergencia birregional de visiones y metas en esta Agenda exigen que España reconstruya su política de cooperación al desarrollo y, en relación a América Latina, promueva modalidades e instrumentos de cooperación más avanzada. Ello no supone cuestionar la participación de las empresas españolas en la

necesaria ampliación de las infraestructuras de la región. Por un lado, las carencias en esta materia constituyen uno de los “cuellos de botella” del desarrollo, la integración regional y la inserción internacional de América Latina, y un componente esencial de sus agendas de competitividad y de cohesión económica, social y territorial. Por otro, esas empresas cuentan con capacidades y tecnología punta en su campo, que constituyen un aporte valioso al desarrollo de la región. Pero se puede afirmar que sigue vigente el llamamiento lanzado por Enrique Iglesias en 1999, cuando era Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ante el Senado español, por el que instaba a establecer un código de conducta de la empresa española en América Latina, ya que a través de su actuación se compromete al conjunto del país y su acción exterior⁶⁵. En particular, se debería promover una actuación de las empresas españolas y de la UE más transparente y acorde a estándares avanzados de lucha contra la corrupción⁶⁶, de responsabilidad social y ambiental, así como en materia fiscal y laboral, y en lo referido a las obras de infraestructura, que existan mecanismos de consulta pública y normas de salvaguarda en materia social y ambiental análogas a las más exigentes en vigor en la propia UE y/o en los bancos multilaterales activos en la región⁶⁷. Estos elementos, aunque ya presentes en la “marca-España”, habrían de ser uno de los ejes estratégicos de la diplomacia económica y de su necesaria redefinición, para que sea coherente con otros ejes de la acción exterior, ahora excesivamente mercantilizada⁶⁸.

La necesidad de reequilibrar la política hacia América Latina afecta a sus tres canales o marcos: el bilateral, el iberoamericano, y el eurolatinoamericano. América Latina es la única región en el conjunto de la política exterior española en la que esas tres dimensiones están presentes, lo que es un hecho positivo pero al tiempo plantea difíciles retos en materia de planificación y articulación de la política exterior. Se trata de complementar la vía bilateral, clave pero no excluyente, con una actuación más estratégica e integrada en el ámbito iberoamericano y en el europeo. Un aspecto positivo de este periodo, más por necesidad que por virtud, es una relación en la que se han atenuado algunas de las tradicionales asimetrías entre España y la UE, por un lado, y América Latina, por otro, lo que puede contribuir a una relación bilateral más horizontal, con menos presencia tanto del paternalismo como del victimismo que en otros momentos han podido dificultar la relación y el diálogo entre ambas partes.

En relación a las Comunidad Iberoamericana, una vez iniciado el proceso de reforma de las Cumbres, la SEIGIB y el entramado institucional iberoamericano, por parte de España no se puede seguir manteniendo una posición de “repliegue táctico” y se debe definir con claridad qué se espera de este marco de relación, sin pretensiones de liderazgo que pongan en cuestión su carácter multilateral. Más que

en el ámbito político o económico, la Comunidad iberoamericana está llamada ser relevante en los ámbitos sociales y culturales, en los que lo iberoamericano, como rasgo de identidad y como expresión de vínculos de múltiples actores, puede fundamentar un diálogo y cooperación relevante. Por otra parte, es necesario mejorar su articulación con el proceso euro-latinoamericano. Hay ámbitos en los que la cooperación iberoamericana puede ser un aporte valioso para dinamizar el proceso birregional: la cooperación Sur-Sur y triangular –un asunto en el que con apoyo de SEGIB los países iberoamericanos han desarrollado un amplio acervo de experiencias y conocimiento que pueden informar e impulsar la actuación de la cooperación de la UE y de otros Estados miembros–, y la cooperación en materia de educación superior, asegurando la convergencia de los procesos iberoamericano y euro-latinoamericano.

Finalmente, es necesario “re-europeizar” la relación de España con América Latina, con una actuación más proactiva y estratégica en Bruselas⁶⁹. Esta sería particularmente oportuna en un momento en que la UE está inmersa en un proceso de redefinición estratégica de su acción exterior, en general, y de las relaciones con América Latina, en particular⁷⁰. Además, la UE pronto habrá de revisar su política de cooperación para adaptarla a los acuerdos y metas de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Como se indicó, a instancias de la Alta Representante Federica Mogherini, el SEAE ha iniciado el proceso de consultas y reflexión para dotar a la UE de una nueva estrategia global y de seguridad que defina una visión estratégica renovada para la UE ante un mundo en cambio, y una actuación más coherente e integrada entre las instituciones europeas, sus políticas, y los Estados miembros. Por otro lado, la UE ha de revisar su relación con los países en desarrollo, y en particular su política de cooperación, debido a varios motivos: en primer lugar, en 2016 se procederá a realizar la evaluación intermedia del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, incluyendo las acciones exteriores; en segundo lugar, habrá de acometer el debate y definición de las prioridades y estrategias de la para el próximo ciclo presupuestario y de programación de las acciones exteriores, en particular de la política de cooperación, para el periodo 2021-2027, que ya habrá de incorporar plenamente los compromisos adoptados en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; y en tercer lugar, la expiración en 2020 del Acuerdo de Cotonú, que regula la relación con los países asociados del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), que afecta a algunos países latinoamericanos, y que también supondrá una importante reflexión sobre la posición de estos países en las relaciones exteriores y la política de desarrollo de la UE. Finalmente, también se ha iniciado un proceso de revisión de la relación birregional: en la “Declaración Política” adoptada en la II Cumbre UE-CELAC (Bruselas, junio de 2015), los líderes de ambas

regiones decidieron encargar a los Ministros de Asuntos Exteriores “un ejercicio de reflexión exhaustivo e integrador sobre el futuro de la relación birregional” para ser presentado en 2016, evaluando, en particular, los programas y acciones adoptados durante las Cumbres. Ese ejercicio, en particular, habrá de tener en cuenta las nuevas realidades de América Latina y las iniciativas de actores externos, como China o Estados Unidos, y en el particular caso de Cuba, el proceso de normalización iniciado en 2014. En estos escenarios, la presencia activa de España, bilateralmente y a través de la UE, no es una opción: es un imperativo que habrá que asumir aunque, como se ha indicado, las circunstancias del país no sean las más favorables.

Notas

1. El autor agradece las observaciones y comentarios al borrador inicial de este artículo de Celestino del Arenal, Manuela Mesa, Andrés Serbin y Francisco Javier Verdes-Montenegro.
2. Ley 2/2014, de 25 de marzo.
3. Véase Molina, I. (2014). Hacia una renovación estratégica de la política exterior española, Madrid: Instituto Elcano, y MAEC (2014) Estrategia de acción exterior, Madrid. También el análisis de Mestres, L. (2015) “Does Spain Really Need a Foreign Policy Strategy? More than a Proposal from a Think Tank”, en Spanish Yearbook of International Law 2013-2014, pp. 279-286. Un informe relevante en ese debate ha sido Solana, J. (dir.), A. Imbernón y Á. Pascual-Ramsay, España en el mundo 2033. Cuatro escenarios para actuar ahora, s.l., PriceWaterhouseCoopers (PwC)/EsadeGeo.
4. Elecciones Generales en España 2015: Las prioridades internacionales de los partidos políticos, Madrid, Instituto Elcano, 2015.
5. del Arenal, C. (2003). “EEUU y la política latinoamericana de España”, en Política Exterior nº 93, mayo-junio de 2003, pp. 183-193; Sanahuja, J. A. (2006) “El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina”, en Pensamiento Propio nº 23, enero-junio 2006, pp. 9-36.
6. En el caso de las relaciones con América Latina, véanse los trabajos contenidos en del Arenal, C. (Coord.), (2009). España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas, Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons, en particular Sanahuja, J. A. “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, pp. 193-247, y del Arenal, C. (2011) Política exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española, Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, p. 537 y ss.

7. Powell, C. (2012) *"The Pain in Spain: Political, Social and Foreign Policy Implications of the European Economic Crisis"*, Análisis del Real Instituto Elcano, 31 de diciembre de 2012, y Torreblanca, J. I., "Sin política exterior", *El País*, 4 de abril de 2013.
8. Barbé, E. y L. Mestres (2012) "España en el ojo del huracán europeo: una crisis más que económica", VVAA, Anuario Internacional CIDOB 2012, Barcelona: CIDOB, p. 255.
9. M. González, "España aspira a presidir el fondo de rescate de la UE", *El País*, 19 de julio de 2015.
10. A. Rebossio, "China, paso adelante; España, paso atrás", *El País*, 8 de julio de 2012.
11. Un estudio sobre las percepciones latinoamericanas de la UE, encargado por la Fundación EU-LAC, revela que éstas son mediadas en gran medida por las percepciones sobre España, tanto en los medios convencionales como en Internet. Véase García, J. J. (2013). El atlas de intereses entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, Hamburgo: Fundación EU-LAC, 2013. Otros estudios ponen de relieve ese declive para el conjunto de la UE, al tiempo que mejoraba la percepción latinoamericana de China: véase Corporación Latinobarómetro, Imagen de los países y de las democracias, 9 de julio de 2014.
12. Noya, J. (2009). La nueva imagen de España en América Latina. Madrid: Real Instituto Elcano/Tecnos, p. 238.
13. C. del Arenal, y F. García-Casas, "Iberoamérica: Agotamiento y cambio", *El País*, 19 de octubre de 2013; G. Maihold, (2014). "En busca de sentido para el proceso iberoamericano: entre el ocaso y la reforma", Nueva Sociedad nº 250, marzo-abril de 2014, pp. 114-125.
14. Véase el documento "América Latina: una agenda de libertad", Madrid: Fundación de Análisis y Estudios Sociales (FAES), 2012, coordinado por G. Hirschfeld, con prólogo de J. M. Aznar.
15. Entre otros muchos, y limitándose a actores en España, puede verse BBVA Research, *"New Pacific Alliance Bloc: Mexico and Andean look towards Asia"*, *Economic Watch EAGLES*, Hong Kong, 2 de agosto de 2012. De la consultora legal y de comunicación política Llorente & Cuenca, véase J.A. Llorente, "Estrategias ante una América Latina fragmentada", *El País*, 13 de octubre de 2013. Véase también Malamud, C. (2012) "La Alianza del Pacífico: Un revulsivo para la integración regional en América Latina", en Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 46/2012, junio, y del mismo autor, (2015) Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas. Madrid: Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 15/2015, 26 de octubre de 2015.
16. Sanahuja, J. A. (2012). "Un Brasil sudamericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano", en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 97-98, abril de 2012, pp. 245-261.
17. Se trató de un nuevo episodio de una controversia iniciada en 2008. Véase "Brasil endurece las condiciones de entrada al país a

- turistas españoles”, *El Mundo*, 16 de febrero de 2016; y “España y Brasil negocian un fin a la ‘guerra de repatriaciones’”, *El País*, 3 de junio de 2012.
18. M. González, “Queremos facilitar la emigración de jóvenes españoles a Iberoamérica. Entrevista a Jesús Gracia, Secretario de Estado para Iberoamérica”, *El País*, 12 de noviembre de 2012.
 19. P. Ximenez de Sandoval, “Evo Morales tras ver a Rajoy: Los indígenas no somos vengativos”, *El País*, 3 de septiembre de 2013.
 20. M. González, “Hugo Chávez alivia el desplome de la venta de armas españolas”, *El País*, 26 de diciembre de 2012.
 21. M. González, “España aprueba ventas de armas al Ejército iraquí por 95 millones”, *El País*, 27 de mayo de 2015.
 22. Exportaciones españolas de armamento 2005-2014, Barcelona: Centro Delás, Informes nº 27, 2015, con datos oficiales.
 23. “Venezuela llama a consultas a su embajador en Madrid”, *El País*, 16 de abril de 2013; y “España da por cerrada la crisis diplomática con Venezuela”, *El País*, 17 de abril de 2013.
 24. Carromero ingresó en Cuba con visado de turista pese al carácter político de su viaje. Conducía el automóvil accidentado pese a acumular en España sanciones de tráfico que suponían la pérdida del permiso de conducir, en ese momento sólo pendiente de ejecución.
 25. “Margallo y Aguirre discrepan sobre la necesidad de investigar la muerte de Oswaldo Payá”, *ABC*, 7 de marzo de 2013.
 26. Europa Press, “Margallo responde a Aguirre que quien tenga nuevas evidencias sobre el accidente de Carromero debe ir a los juzgados”, 12 de marzo de 2013. “El PP niega que exista un pacto de silencio con Cuba sobre el caso Carromero”, *El Diario.es*, 7 de agosto de 2013.
 27. Gratiús, S. (2014). “Engaging Cuba”, *EU-ISS Alert* nº 13/2014, febrero.
 28. Motivo por el cual Ángel Carromero, en un beligerante artículo de opinión, comparó la política de Margallo con el apaciguamiento ante Hitler. Véase “¡A su salud camarada!”, *El Mundo*, 26 de noviembre de 2014.
 29. M. González, “Las empresas españolas temen perder terreno por la frialdad diplomática”, *El País*, 21 de julio de 2015.
 30. S. Roncagliolo, “Nacionalismo: poder en español”, *El País*, 13 de octubre de 2015.
 31. C. G. Calero, “Margallo augura una relación ‘espectacular’ con el Gobierno de Macri”, *El Mundo*, 30 de noviembre de 2015.
 32. Noya, J. “Por una nueva marca España”, en Política Exterior Vol. 18, nº 100, pp. 15-24; y del mismo autor, (2007) Diplomacia pública para el Siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional, Barcelona: Ariel.

33. "Zapatero: El matrimonio gay sí que es "marca España", *El Diario.es*, 25 de abril de 2014.
34. Para un examen detallado de este caso, véase Sanahuja, J. A. (2009). "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en C. del Arenal (Coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 193-247
35. M. González, "Margallo, agente comercial de la marca España", *El País*, 31 de marzo de 2012. J. L. Barbería, "El servicio secreto entra en la 'guerra económica'", *El País*, 26 de marzo de 2012. "Exteriores reforzará las embajadas en Latinoamérica para evitar otro caso YPF", *El Economista*, 17 de junio de 2012.
36. R. Núñez, "La gran apuesta iberoamericana del Rey de España y del gobierno Rajoy", *Infolatam*, 6 de junio de 2012. A. González, "El Gobierno busca recuperar una de sus prioridades antes de la crisis", *El País*, 21 de julio de 2014.
37. Martinigui, A. y R. Youngs (2012) *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*, Madrid: FRIDE.
38. Barón, A. (2013) "Claves de la política exterior española, abril-junio 2013", *FRIDE Policy Brief* nº 93, julio 2013, p. 4.
39. Plataforma que agrupa a 100 empresas exportadoras cuya facturación representa alrededor del 40% del PIB español. Véase R. Benito, "No hay marca España: las empresas nacionales hacen la guerra por su cuenta", *El Confidencial*, 6 de julio de 2013.
40. A. Mars, "La marca España cotiza a la baja en el mundo", *El País*, 1 de mayo de 2012. M. A. García-Vega, "¡Pobre Marca España!", *El País*, 10 de febrero de 2013; y J. Parralejo, "¿Qué hacer con la Marca España?", *El País*, 8 de noviembre de 2013.
41. Noya, J. (2009) *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid: Real Instituto Elcano/Tecnos, pp. 106, 282.
42. En virtud del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) vigente entre España y Argentina.
43. M. Jiménez, "EE UU intentó evitar que Sacyr lograra las obras del Canal de Panamá", *El País*, 17 de diciembre de 2010; J. Meléndez, "Panamá pide cuentas a Sacyr", *El País*, 5 de enero de 2014. "Dead locks trouble at the Panama Canal", *The Economist*, 5 de febrero de 2014.
44. J. Meléndez, "Acuerdo para resolver la crisis del Canal y acabar la obra antes de 2016", *El País*, 28 de febrero de 2014.
45. M.A. García Vega, "Sacyr en el país de los problemas", *El País*, 10 de enero de 2014.
46. Entre 2014 y 2015 las compañías españolas, en solitario o en consorcio, han ganado contratos para la línea 2 del metro de Panamá (FCC, 1.650 millones de euros), el Metro de Quito (Acciona, con la

- brasileña Odebrecht, 1.400 millones), la línea 2 del metro de Lima (ACS y FCC, 3.900 millones). En Colombia, se han adjudicado a Sacyr la autopista Mar 1 (900 millones de euros), la autopista Pasto-Rumichaca (900 millones) y el Puente Pumarejo en Barranquilla (223 millones), y a ACS el túnel de Toyo en Urabá (392 millones).
47. D. Brunat, "Colombia también se replantea ahora su relación con las constructoras españolas", *El Confidencial*, 7 de enero de 2014. Beauregard, L. P., "OHL se desploma en Bolsa por una supuesta trama de corrupción", *El País*, 14 de mayo de 2015. D. M. Pérez, "El supervisor mexicano abre expedientes sancionadores contra OHL", *El País*, 27 de octubre de 2015. A. Marco, "Golpe a la marca España: Chile le quita una obra a San José de 900 millones", *El Confidencial*, 7 de julio de 2014.
48. J. Reinoso, "China advierte que perseguir a sus líderes daña la relación con España", *El País*, 20 de noviembre de 2013. Para un análisis exhaustivo, véase Chinchón, J. (2014). "Del intento por acabar con la jurisdicción universal para el bien de las víctimas y del Derecho internacional: examen crítico de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal", *Derecho Penal y Criminología*, año IV, nº 5, pp. 161-173.
49. Un análisis detallado de esta cuestión en Oxfam Intermón, *La realidad de la ayuda 2015*, Barcelona, Oxfam, 2015. Véanse también los datos definitivos de AOD de 2014 difundidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en <http://www.oecd.org/dac/stats/final2014oda.htm> [acceso el 12 de enero de 2016].
50. Martínez, P. (2014) "El auge de la cooperación financiera reembolsable: ¿para el desarrollo o para el sector privado?", *Boletín del centro de documentación Hegoa* nº 39, pp. 1-22.
51. Tomo esta expresión de Molina, I. (2011) "¿Década perdida? La política europea de España 2002-11", en *Política Exterior*, nº 144, noviembre de 2011, pp. 94-101.
52. "Brasil dice que una negociación UE-Mercosur sin Argentina es inconcebible", *ABC*, 15 de mayo de 2012. "Spain supports EU/Mercosur trade accord on a 'region to region' basis respecting WTO rules", *Mercopress*, 17 de mayo de 2012; "Setback for Spain: EU confirms trade talks with Mercosur, including Argentina", *Mercopress*, 24 de abril de 2012.
53. del Arenal, C. (2009). *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, DT 36/2009. del Arenal, C. (2011) "La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 8, 2011, pp. 71-101; Ayuso, A. y M. Foglia (2010) "Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, nº 22, junio 2010, pp. 43-84; y Sanahuja, J. A. (2013) "La Unión Europea

- y el regionalismo latinoamericano: un balance”, en Investigación & Desarrollo, Vol. 21, nº 1, enero-junio 2013, pp. 156-184.
54. Molina, I. (2013) “Una nueva política europea después de tocar fondo”, en Política Exterior nº 152, marzo-abril de 2013, pp. 84-96.
 55. Sanahuja, J. A. (2012) “*Spain: Double track Europeanization, and the search for bilateralism*”, en L. Ruano (ed.). The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America, Londres: Routledge, pp. 36-61.
 56. M. Vicent, “Las espinas de la posición común”, El País, 15 de enero de 2014.
 57. del Arenal, C. y J. A. Sanahuja (2010) “La Cumbre UE-ALC de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, VVAA, Nombres Propios 2010, Madrid: Fundación Carolina, pp. 111-121
 58. Sanahuja J. A.; S. Tezanos (Coords.); A. Kern, y D. Perrotta, (2015) Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América latina y el Caribe, Hamburgo: Fundación EU-LAC.
 59. *Ibidem*, p. 80, 107.
 60. Véanse los estudios de impacto de J. Francois, (Project leader) (2014) Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Report. Londres: Center for Economic Policy Research (CEPR), marzo de 2014; y de Ferbelmayr, G.; B. Heyd; y S. Lehwald (2013), “*Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal?*”, Vol. I. The Macroeconomic Effects, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project. También Rosales, O.; S. Herreros; A. Frohmann, y T. García-Millán (2013), Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.3710, diciembre.
 61. EEAS, The European Union in a changing global environment: a more connected, contested and complex world, Bruselas: EEAS.
 62. I. Torreblanca, “La España ensimismada”, El País, 31 de agosto de 2015.
 63. del Arenal, C. (2011) Política exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española, Madrid: Siglo XXI/F. Carolina, p. 541.
 64. *Ibidem*, p. 537 y ss.
 65. J. M. Calvo, “El siglo XXI debe ser el siglo de la solidaridad. Entrevista a Enrique Iglesias”, El País, 9 de agosto de 1999.
 66. Conforme a lo exigido por el Convenio Anti-corrupción de la OCDE, que España ratificó en 2000, y en el que tiene un cumplimiento, según esa organización, “extremadamente bajo”. Véase OECD *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Spain*, París, OCDE, 2012, p. 5; *Anti-bribery Report 2013*, París, OCDE, 2013, p. 58; y *Anti-bribery Report 2014*, París, OCDE, 2014, p. 31.

67. Véanse los principios establecidos por el Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para promover y potenciar la responsabilidad social de las empresas, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, serie D, núm. 423, 31 de julio de 2006; la Proposición no de Ley, aprobada por el Congreso de los Diputados, el 4 de abril de 2013, sobre Responsabilidad Social Corporativa y Derechos Humanos; las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales; la Estrategia renovada de la UE para la RSC para 2011-2014, y la Estrategia Española de RSC, de 2015; el informe Las empresas españolas crean valor: RSC en Iberoamérica, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015.
68. Es significativo, en este sentido, que la aproximación del líder socialista Pedro Sánchez sobre la diplomacia económica y “marca España”, fruto de su trabajo académico, no sea muy diferente a la adoptada por el gobierno del PP. Véase Sánchez, P. (dir.) (2014) La nueva diplomacia económica española, Madrid: Delta.
69. Molina, I. (2013) “Después de tocar fondo: una nueva política europea para España”, Madrid: Instituto Elcano, ARI 8/2013, 13 de marzo de 2013.
70. Sanahuja, J. A. (2015) La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica, Hamburgo: Fundación EU-LAC.